

11 FEBBRAIO 2015

I profili costituzionali del riordino territoriale regionale

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino



I profili costituzionali del riordino territoriale regionale *

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Torino

Sommario: **1.** Il modello di Regione nella Costituzione del 1948 e la scarsa differenziazione rispetto al modello statuale di ente a fini generali. **2.** La revisione costituzionale del 2001: il modello alternativo delle differenziazioni “funzionali” rispetto alle aggregazioni territoriali. **3.** Macroregioni e differenziazioni funzionali: due risposte diverse al problema del superamento del modello costituzionale di Regione. **4.** Conclusioni

1. Il modello di Regione nella Costituzione del 1948 e la scarsa differenziazione rispetto al modello statuale di ente a fini generali

Qualunque tipo di ragionamento si voglia fare sulle Regioni italiane deve partire da una duplice constatazione che non vuole negare altri fattori, semplicemente considerarli meno determinanti. La prima è che esse costituiscono l'esito di un ragionamento giuridico, più che il prodotto di una aggregazione culturale, sociale ed economica. Basti rammentare come, dopo la prima stagione costituente dello Stato italiano unitario - in cui prevalse la linea di continuità con il Regno di Sardegna e fu completamente sconfitto il progetto di regionalizzazione di Minghetti e Farini, - nella stagione costituente repubblicana esse furono identificate in maniera “artificiale”, recuperando la suddivisione a fini statistici del territorio nazionale operata dai Maestri nel 1864. La seconda è che, forse proprio come conseguenza della prima constatazione, il modello costituzionale di Regione che ci viene consegnato dalla Costituzione del 1948 non esprime una sensibile differenza rispetto al modello statale, di ente a fini generali. I Costituenti non discussero dell’“adeguatezza” del nuovo ente rispetto alle esigenze del Paese, quanto dell’“opportunità” di avere un altro ente legislativo oltre lo Stato. Non discussero, cioè, delle Regioni quali ipotetici

* Il testo riproduce l'intervento al Seminario sul riordino territoriale organizzato da *federalismi*, tenutosi a Roma il 4 febbraio 2015.

modelli di organizzazione amministrativa e politica differenziata rispetto allo Stato, in considerazione delle diversità fattuali del Paese, bensì, appunto, della razionalità di una scelta che sostanzialmente aggiungeva ai precedenti enti un ente molto simile allo Stato.

Nella Costituzione del 1948, perciò, il modello di Regione non si differenzia *qualitativamente* dallo Stato: ente a fini generali, dotato degli stessi poteri statali di legislazione e amministrazione, seppure di consistenza *quantitativamente* minore.

Questo modello soffriva fin dall'inizio di limiti evidenti, e cioè della sottovalutazione di quelle diversità fattuali mai completamente venute meno dall'Unificazione ad oggi (sviluppo industriale, identità territoriali...) che condussero un'attenta dottrina a sostenere che le Regioni erano entrate "in un cono d'ombra" (Cheli) già a partire dalla loro prima legislatura.

A quei limiti se ne sono sommati altri e, tra i più recenti, quelli provocati dall' U.E., la cui produzione normativa ha derubricato molti poteri legislativi regionali a rango quasi-regolamentare e, soprattutto, le cui modalità di intervento economico individuano le "regioni" in modo del tutto flessibile rispetto ai confini territoriali, a seconda delle politiche che si intendono incentivare (v. i fondi strutturali che considerano le regioni non singolarmente ma per macro-aggregati, a volte addirittura inter-statali).

2. La revisione costituzionale del 2001: il modello alternativo delle differenziazioni "funzionali" rispetto alle aggregazioni territoriali

Con la revisione costituzionale del Titolo V del 2001, forse anche in considerazione della consapevolezza dei limiti del modello regionale sopra evidenziati, si introdusse l'idea di possibili differenziazioni "funzionali" al modello dato, pur a fronte della conservazione degli assetti territoriali (che non venivano mutati, né con la revisione dell'art. 131 contenente l'elenco delle regioni, né con la modifica dell'art. 132 che disciplina il procedimento per il mutamento delle circoscrizioni territoriali), e a fronte altresì della conservazione dei poteri legislativi e amministrativi (che pur aumentando quantitativamente, rimangono qualitativamente identici).

Le possibilità (perché tali sono, nel senso che devono essere "attivate") di differenziazione introdotte sono diverse e tutte "funzionali", nel senso cioè che, pur rimanendo nell'alveo del modello dato, tendono a differenziarlo dall'interno, rendendolo più adeguato alle differenze fattuali e territoriali.

La possibilità di differenziazione più discussa, che ha oggettivamente messo in ombra tutte le altre è, come noto, la previsione di un regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3. Troppo conosciute per indulgervi ulteriormente sono le vicende, anche dottrinali, che hanno

condotto al suo tramonto, senza una discussione seria sulle sue implicazioni (ben evidenziate, invece, da Antonini) che si sono incagliate sullo stanco e ripetitivo dibattito dell'impossibilità di deroga all'art. 138 cost. (Elia).

Il 116, comma 3, in realtà, è solo la punta più avanzata di un complesso di norme costituzionali che caratterizzano dalle possibilità fa delle differenziazione e cioè:

- a. la possibilità di deroga alla forma di governo ad opera dello statuto regionale (art. 122, comma 5)
- b. la previsione della competenza legislativa residuale in capo alle Regioni (art. 117, comma 4);
- c. la partecipazione delle Regioni alla decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 5);
- d. la possibilità di accordi e intese orizzontali tra regioni (art. 117, comma 8);
- e. la previsione della sussidiarietà (temperata da differenziazione ed adeguatezza) quale criterio di trasferimento delle funzioni amministrative nella filiera verticale: dallo Stato alle Regioni e da queste agli altri enti territoriali (art. 118, comma 1);
- f. la prospettiva di forme di coordinamento su materie di competenza esclusiva statale che possono condurre a esercizio congiunto di competenze diverse oppure a derogare il primo comma dell'art. per l'attribuzione di funzioni amministrative per materie che richiedono bacini più ampi di esercizio (art. 118, comma 3);
- g. La previsione dell'autonomia tributaria (art. 119).

Dunque, se si volesse cercare di sistematizzare le ipotesi di differenziazioni funzionali, a partire dalla possibilità di attivazione si potrebbero distinguere:

- *differenziazioni disponibili dalle Regioni* (pur se esercitate nell'ambito di paletti statali): forma di governo; legge elettorale; esercizio della potestà legislativa residuale; intese "orizzontali" con altre Regioni; leggi di allocazione delle funzioni amministrative rispetto al proprio territorio e per le materie di propria competenza, nonché per quelle delegate dallo Stato; leggi di istituzione di tributi;
- *differenziazioni disponibili dallo Stato*: le leggi di partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari o, ma più limitatamente, le leggi che disciplinano l'attuazione del diritto comunitario (quando non sia immediatamente cogente); la legge di disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione, di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dei beni culturali; gli

interventi speciali e le risorse aggiuntive per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni.

- *differenziazioni disponibili sia da Stato che da Regioni*: sicuramente il procedimento di cui all'art. 116, comma 3; potrebbero diventarlo le forme di coordinamento fra Stato e Regioni per l'esercizio di funzioni statali.

La modalità di differenziazione “funzionale”, evidentemente alternativa all'ipotesi di variazione territoriale dei confini regionali, è quella di cui al punto d) di cui sopra e tradotta nel comma 8 dell'art. 117, comma 8, secondo cui “*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*”, le cui complessive implicazioni costituzionali sono ad oggi poco approfondite e studiate (tranne che nel bel volume di Sterpa).

Nella legislazione ordinaria, per la verità, la materia degli accordi tra pubbliche amministrazioni di enti territoriali diversi trova disciplina nell'art. 15 della l. 241/1990 secondo cui “*le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*”. La stessa legge prevede la figura degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento (art. 11) e della conferenza dei servizi (art. 14) mentre il d.lgs. 267/2000 prevede all'art. 34 gli accordi di programma.

Si tratta di strumenti cui si fa sovente ricorso da parte degli enti territoriali allo scopo di ridurre la complessità dei procedimenti attraverso una semplificazione delle procedure e un coordinamento delle attività.

L'inserzione in Costituzione della specifica ipotesi concernente le Regioni e la specificazione della necessità di una ratifica ad opera della legge regionale assume, dunque, un significato ulteriore rispetto al noto modello dell'accordo di programma: e cioè che quella intesa può giungere ad una deroga dal normale esercizio della funzione amministrativa, sia in termini dell'ente territoriale deputato all'assolvimento della funzione, sia nei termini delle regole del procedimento amministrativo. Ecco perché dunque, non sarebbe più sufficiente il solo provvedimento amministrativo ma occorrerebbe la copertura della legge per la “deroga” introdotta.

Sul tema non mi soffermo ulteriormente perché vi ritornerà più ampiamente Sterpa nella sua Relazione. Tuttavia non è inutile ribadire che già oggi la norma sulle intese tra Regioni si inserisce in un contesto costituzionale fortemente caratterizzato dalle differenziazioni possibili tra Regioni in una prospettiva di struttura territoriale invariata.

3. Macroregioni e differenziazioni funzionali: due risposte diverse al problema del superamento del modello costituzionale di Regione

Macroregioni e differenziazioni funzionali, dunque, costituiscono due ipotesi diverse per ragionare in termini di una ridefinizione del ruolo delle Regioni nel nostro ordinamento.

Importante è intendersi però sullo scopo che si vorrebbe raggiungere imboccando l'una o l'altra strada. In proposito sono persuasa che la stella polare del dibattito debba essere costituita dall'interrogativo di fondo: ha senso continuare a ragionare di Regioni come enti a fini generali che sostanzialmente riproducono su scala diversa (e ovviamente con intensità diverse) i poteri statali?

Riproporre la questione di fondo non è indifferente, poiché altrimenti è inevitabile l'imporsi della strada della necessità della riduzione della spesa pubblica che indubbiamente fa pendere l'ago della bilancia verso l'ipotesi delle macro-regioni che taglierebbero in maniera drastica (e subito) i costi della politica.

A parte che i costi della politica si potrebbero tagliare anche con operazioni meno mastodontiche ed invasive - e cioè continuando nella direzione già intrapresa da varie finanziarie quanto a contenimento delle indennità di carica - il vero problema è un altro. Come di consueto, l'occhio al solo problema della riduzione della spesa pubblica potrebbe far imboccare la strada (spesso privilegiata dalla politica) dei risultati immediati che, tuttavia, lasciano insoluti i veri problemi che in questo caso si annidano nell'irrisolto nodo del "ruolo" delle Regioni.

Inoltre non è da sottovalutare l'avvertimento che arriva dai geografi e cioè il rischio di una asimmetria tra riforme amministrative e i sempre più rapidi mutamenti sociali e territoriali, resi ancora più complessi dalle attuali dinamiche reticolari, irriducibili entro i tradizionali sistemi di una mera organizzazione politico-amministrativa del territorio.

Per ultimo, la recente riforma delle Provincie, varata con la legge n. 56 del 2014 contribuirà indubbiamente ad affrontare in termini "innovativi" (le aree metropolitane, come noto erano già previste dalla legge n. 142 del 1990!) il tema del riordino territoriale. E' troppo presto per dire come: il processo è appena iniziato. Non è ancora chiaro come tali aree verranno interpretate e, soprattutto, non è ancora chiaro se esse daranno vita ad un ente etero-diretto in maniera uniforme dalle leggi statali (come troppo spesso avvenuto, anche con riguardo alle Regioni, attraverso, ad esempio, le manovre finanziarie) oppure, come invece sarebbe auspicabile a vere e proprie "aree" di aggregazione di interessi e di servizi. Infine vi è l'incognita di come la rimanente parte delle Regioni in cui esse insistono si riorganizzerà e, soprattutto, se tali innovazioni si

svilupperanno alla luce dell'attuale Titolo V, oppure di quello che potrebbe scaturire dal processo di revisione costituzionale in corso.

4. Conclusioni

Insomma, è indubbio che dopo molti anni, discussioni, dibattiti e tentativi, finalmente qualcosa si stia muovendo e ciò non può che essere accolto favorevolmente. Soprattutto con riguardo alle arre metropolitane: vi si giunge con quasi vent'anni di ritardo, ma è indubbio che rimane pur sempre un'innovazione importante e ancora in grado di reggere alle sfide dei mutamenti sociali ed economici. Ma proprio per le prorompenti novità che ciò potrebbe produrre nell'ordinamento occorre una certa cautela nell'introdurre contestualmente una riforma che potrebbe andare in senso contrario (le macro-regioni).

Allo stesso tempo è indubbio che il nostro Paese abbia bisogno di introdurre meccanismi di flessibilità e di differenziazione, indispensabili per affrontare problemi la cui diversa natura non tollera strumenti uniformi: come insegna l'Unione gli strumenti per le politiche si differenziano in ragione della natura della politica stessa. Di qui i vari "metodi": gli atti normativi, il soft law, il coordinamento aperto...

La revisione costituzionale del 2001, ha costituito una risposta prettamente politica a tali esigenze che, ad oggi, non ha ancora avuto vere attuazioni. Al di là delle carenze (che comunque si possono integrare), al di là del metodo (che invece dovrebbe insegnare qualcosa) mi pare che una direzione (più che tutte le risposte che sicuramente non ci sono) si possa individuare: la possibilità di ristabilire un equilibrio tra esigenze di uniformità e necessità di differenziazione territoriale nel contestuale esercizio sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dalle Regioni* sia degli strumenti di differenziazione *disponibili dallo Stato*. Sia ancora da quelli disponibili *da Stato e Regioni*, come appunto il 116 comma 3.

In altri termini occorre che gli strumenti di unificazione vengano utilizzati *anche per differenziare* e ciò non è un paradosso se rimane vero che dall'art. 5 della Costituzione discende il duplice profilo dell'unità dei fini ("*La Repubblica una e indivisibile...*") e il pluralismo politico-istituzionale (*La Repubblica...adequa i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*").

Basti pensare alla questione Meridionale e al fatto che analisi e proposte degli economisti vadano, nella stessa direzione. Così a tale questione vi è sia chi ritiene indispensabile una responsabilizzazione degli attori politici e sociali locali, sia chi ritiene fondamentale il ruolo del centro, ma non più con interventi speciali, bensì con interventi "specifici". I due approcci

dell'operosità dall'alto e dell'operosità dal basso", non sono affatto alternativi e "potrebbero muoversi nella stessa direzione.

Se lo Stato, invece, continua ad esercitare i poteri disponibili non *anche* per differenziare ma *solo* per uniformare (v. le attuali discipline dei livelli essenziali delle prestazioni, v. gli interventi speciali in funzione di pura redistribuzione e non di perequazione, i contributi a fondo perduto...) allora l'utilizzo degli strumenti disponibili da parte delle Regioni non può che produrre politiche molto simili.

La conclusione è che non vi sono motivi validi (che non siano puramente ideologici) per operare e tentare tutte differenziazioni possibili consentite dal Titolo V e, soprattutto, quelle che hanno ad oggetto "sperimentazioni" di unioni funzionali tra Regioni nella messa in comune di politiche e servizi (art. 117, comma 8).

Se poi tali sperimentazioni daranno esiti positivi, la politica potrà curarsi di tradurle in stabili assetti giuridici e amministrativi. Importante è non invertire il circolo e immaginare che da altri disegni "artificiali" possano giungere le soluzioni ai problemi reali.